



Une approche de la ZLECA avantageuse pour tous : politiques critiques

Les négociateurs africains doivent concevoir le contenu technique de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) de manière à soutenir les aspirations du continent au développement industriel et à la transformation structurelle. Il faudrait trouver la bonne formule pour les six éléments constitutifs de la ZLEC – les barrières non tarifaires, les règles d'origine, l'investissement et la libre circulation des personnes, la libéralisation et la réglementation des services, les mesures commerciales correctives et le suivi et l'évaluation. Pour cela, il faudrait, d'une part, trouver la bonne formule concernant les principaux éléments constitutifs de la ZLECA, notamment les barrières non tarifaires, les règles d'origine, les mesures correctives commerciales, le suivi et l'évaluation et, d'autre part, donner la priorité à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, qui fournit un cadre d'élaboration de mesures d'accompagnement essentielles à la Zone.

Trouver la bonne formule pour gérer les obstacles non tarifaires

Les obstacles non tarifaires constituent des entraves au commerce et sont particulièrement coûteux en Afrique. Il s'agit notamment d'interdictions d'importation, de documents et conditions injustifiés, de contrôles excessifs aux frontières et de contrôles de police. Selon les calculs de la CEA utilisant la Base de données CESAP-Banque mondiale sur les coûts du commerce, le coût des échanges du continent avec le reste du monde représentait 283 % de l'équivalent tarifaire ad valorem en 2013, soit plus que pour toutes les autres régions

à l'exception de l'Asie centrale, qui comprend une proportion plus élevée de pays sans littoral.

Savoir gérer les obstacles non tarifaires dans le cadre de la ZLECA revient à prévoir des dispositions propres à réduire ces obstacles. Ces dispositions concerneront les mesures non tarifaires, telles que les normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, et permettront ainsi de remédier à certaines des entraves non tarifaires au commerce transfrontalier en Afrique. Toutefois, il sera particulièrement important de cibler les obstacles non tarifaires qui affectent les groupes vulnérables, afin de s'assurer que ces derniers tirent aussi profit de la ZLECA.

On peut beaucoup apprendre du succès des mécanismes s'occupant des obstacles non tarifaires employés par les communautés économiques régionales (CER) de l'Afrique. Ces mécanismes permettent à des commerçants agissant à titre individuel de déclarer de tels obstacles et comportent une structure administrative qui fait remonter les problèmes jusqu'aux gouvernements responsables et suit leur résolution. La ZLECA devrait mettre à profit les mécanismes en place dans les CER plutôt que d'en inventer de nouveaux. À cet effet, elle devrait faire en sorte que les attributions des mécanismes existants soient élargies au commerce entre toutes les CER et en leur sein. Le secrétariat de la ZLECA peut ensuite prendre en charge la coordination de ces mécanismes dans toute l'Afrique.

Trouver la bonne formule pour les règles d'origine

Les règles d'origine sont un élément essentiel d'une zone de libre-échange. Elles visent à s'assurer que les produits qui sont échangés à l'intérieur d'une zone de libre-échange proviennent réellement d'un pays membre. Il s'agit de prévenir le détournement de trafic et le contournement. Cependant, cet objectif principal doit être mis en balance avec des règles d'origine excessivement obstructionnistes, qui pourraient servir de mesures protectionnistes contre le commerce entre les États membres de la ZLECA. En outre, des règles d'origine trop contraignantes peuvent s'avérer particulièrement difficiles pour les micro, petites et moyennes entreprises, notamment les commerçants transfrontaliers informels et les petits exploitants agricoles.

Pour que les règles d'origine fonctionnent bien au sein de la ZLECA, il faudrait les harmoniser à l'échelle de toutes les CER afin de faciliter la création de chaînes de valeur régionales. Il faudrait également envisager des règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés d'Afrique et s'inspirer des enseignements tirés de la manière dont les règles d'origine ont été négociées dans le cadre la Zone de libre-échange tripartite.

Trouver un accord sur les règles d'origine a été une des questions sur lesquelles avait échoué la conclusion de l'accord relatif à la Zone de libre-échange tripartite, qui avait pris du retard. Au cœur du problème figurait la décision de négocier des règles d'origine par produit, une démarche longue et difficile à gérer pour les pays les moins avancés dont les équipes de négociation ne disposaient que de ressources et de moyens d'action très limités. Les négociateurs commerciaux africains devraient considérer l'approche novatrice des pays membres de la zone panarabe de libre-échange, qui ont eu recours à des règles d'origine générales pendant une période transitoire de cinq ans, durant laquelle des règles spécifiques étaient négociées. Cette technique a permis à ces pays d'avoir sans tarder leur zone de libre-échange et de passer finalement aux règles d'origine par produit dans les délais impartis. Une autre solution pourrait consister à limiter l'utilisation des règles spécifiques aux produits les plus controversés ou aux produits sensibles et à appliquer des règles d'origine simples et libérales pour les autres produits.

Faire le bon choix concernant les mesures correctives commerciales

Les mesures correctives commerciales telles que les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde représentent un important dispositif de sécurité intégré pour les groupes vulnérables au sein de la ZLECA et pour les pays qui craignent que la concurrence ne nuise à leurs industries nationales. Toutefois, les mesures correctives commerciales peuvent aussi servir d'instruments d'un protectionnisme déguisé.

Pour que les mesures correctives n'entravent pas la ZLECA, il faudrait faire en sorte qu'elles soient non seulement suffisamment solides et fondées sur des règles, évitant ainsi leur détournement en outil de protectionnisme, mais aussi facilement accessibles aux pays les moins avancés. Cela signifie aussi qu'il faut aider les pays africains à élaborer des régimes de recours commerciaux afin qu'ils soient prêts, non pas juste pour se défendre commercialement au sein de la ZLECA, mais aussi – et surtout – pour se défendre contre des concurrents internationaux plus avancés.

L'accord portant création de la Zone de libre-échange tripartite est assorti d'une annexe contenant des directives devant guider les États parties dans l'élaboration de régimes de recours commerciaux nationaux leur permettant de mener des enquêtes et d'imposer des mesures. Bien qu'on puisse s'appuyer dans un premier temps sur l'exemple de la Zone de libre-échange tripartite, il faudrait adopter pour la ZLECA une approche régionale plus ambitieuse des recours commerciaux. Les institutions chargées des recours commerciaux exigent un niveau élevé de compétence juridique et économique spécialisée qu'il serait prohibitif, si ce n'est pour les pays les plus avancés du continent, d'établir et de maintenir. Si la ZLECA ne répond pas de façon adéquate aux besoins de défense commerciale des pays peu nantis, ces derniers pourraient recourir à d'autres instruments contestables et inefficaces. De surcroît, le caractère évolutif des structures sous-régionales de l'Afrique rend les approches nationales des recours commerciaux de plus en plus inopérantes. Le bon fonctionnement des mesures correctives commerciales au sein de la ZLECA exigera l'existence d'autorités régionales d'enquête.

Bien mener le suivi et l'évaluation

L'on reproche souvent aux accords commerciaux de ne pas prévoir un examen systématique de leur impact sur les communautés vulnérables. Il convient donc de prévoir, dans les mécanismes de suivi et d'évaluation, des examens périodiques de pays concernant les incidences macroéconomiques et sectorielles de ces accords, notamment leurs effets sur les groupes vulnérables.

Un mécanisme de suivi et d'évaluation de la ZLECA doit remplir trois fonctions :

- Évaluer le respect par chaque pays des dispositions de l'accord portant création de la ZLECA et, notamment, des obligations qui en découlent ;
- Suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain afin d'en dégager les réussites et les insuffisances ;
- Suivre et évaluer la contribution de la ZLECA à la réalisation des objectifs de développement de l'Afrique et, en particulier, ses effets sur les groupes vulnérables.

Au plan pratique, on pourrait utilement s'inspirer de la démarche de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui employait un système d'auto-évaluation du type « tableau de bord », par lequel étaient mesurés les progrès accomplis par chaque pays au regard d'une liste convenue de mesures prioritaires. Le tableau de bord était examiné et mis à jour périodiquement, et les résultats de l'examen publiés. La ZLECA pourrait adopter ce système, en convenant périodiquement de mesures prioritaires afin de cibler les défis qui se posent et les possibilités qui s'offrent dans la mise en œuvre.

Au-delà de la libéralisation tarifaire à l'échelle continentale : le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain

La libéralisation n'est pas une panacée pour le commerce intra-africain. Il existe en effet bon nombre de contraintes qui limitent le potentiel commercial de l'Afrique. Ainsi, des études de la CEA montrent que si la réduction des tarifs de la ZLECA augmente le commerce intra-africain de 52 %, des mesures supplémentaires de facilitation du commerce feraient plus que le doubler. La mise en place de la ZLECA doit par conséquent s'accompagner de mesures de soutien permettant de s'assurer à la fois que les possibilités de la zone de libre-échange sont pleinement exploitées et que ses gains sont partagés équitablement.

Conscients de ce fait, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont adopté le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain à la même Conférence au sommet de l'UA au cours de laquelle il a été décidé de créer la ZLECA. Ce Plan d'action constitue le cadre dans lequel vont s'inscrire les politiques d'accompagnement dont aura tant besoin la ZLECA. Il rassemble les principales préoccupations autour de sept domaines prioritaires – politique commerciale, facilitation du commerce, capacités productives, infrastructure liée au commerce, financement du commerce, information commerciale et intégration des marchés des facteurs – qui sont résumés dans le tableau 1. Le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, qui s'inspire de programmes et cadres continentaux antérieurs, offre un cadre permettant d'aborder les obstacles commerciaux bien connus auxquels se heurtent les pays africains.

Tableau 1 Récapitulatif des sept rubriques thématiques prioritaires du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain

Rubrique thématique	Activités
Politique commerciale	Incorporer le commerce intra-africain dans les stratégies nationales ; renforcer la participation du secteur privé, des femmes et du secteur informel ; stimuler le commerce intra-africain de produits alimentaires ; prendre des engagements tendant à libéraliser les services liés au commerce ; s'engager à libéraliser les règles d'origine et les régimes commerciaux ; promouvoir les formules « Achetez en Afrique » et « Fabriqué en Afrique »
Facilitation du commerce	Réduire les barrages routiers ; harmoniser et simplifier les procédures douanières et de transit et les documents à produire ; établir des postes-frontières à guichet unique ; adopter des processus intégrés de gestion des frontières
Capacité de production	Mettre en œuvre le Programme pour le développement industriel accéléré de l'Afrique, l'initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique et l'Initiative pour le développement accéléré de l'agribusiness et des agro-industries en Afrique (connue sous le nom de ID3A) ; mettre en place des systèmes intégrés d'information commerciale ; encourager l'investissement ; établir des centres d'excellence régionaux
Infrastructure liée au commerce	Mettre en œuvre le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) ; mobiliser des ressources pour des projets multinationaux ; exécuter des projets multinationaux de grande qualité ; garantir un environnement propice à la participation du secteur privé ; mettre au point des mécanismes innovateurs (juridiques, financiers, etc.) pour les projets multinationaux
Financement du commerce	Améliorer les systèmes de paiement ; mettre en place l'environnement permettant aux services financiers d'octroyer du crédit à l'exportation et des garanties ; accélérer la création et le renforcement des institutions financières régionales et continentales (Afrexim Bank, Banque de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe pour le commerce et le développement et Agence pour l'assurance du commerce en Afrique)
Information commerciale	Créer des centres interconnectés d'échange de l'information commerciale
Intégration du marché des facteurs	Créer des centres interconnectés d'échange de l'information commerciale

Les activités relatives au Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain peuvent permettre, d'une part, de s'attaquer aux problèmes rencontrés par les pays et par les groupes infranationaux vulnérables et, d'autre part, de faire en sorte que la ZLECA soit avantageuse pour tous et que ses retombées bénéfiques soient largement partagées. Par exemple, les mesures de facilitation du commerce aident les commerçants transfrontaliers informels à entrer dans le secteur formel et elles sont particulièrement importantes pour les commerçantes. L'amélioration de l'information commerciale peut aider les micro, petites et moyennes entreprises et les petits exploitants agricoles à reconnaître de nouveaux débouchés commerciaux. L'infrastructure liée au commerce est particulièrement utile aux pays sans littoral, qui sont confrontés à des problèmes de transit commercial. L'intégration des marchés des facteurs peut faciliter les déplacements des hommes d'affaires et l'installation transfrontière et élargir ainsi les chaînes de valeur régionales à des pays voisins moins industrialisés.

À ce jour, la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain a été limitée par l'inexistence d'une structure institutionnelle appropriée, l'absence de suivi et d'évaluation et l'insuffisance du financement des initiatives liées au Plan d'action. En tant qu'initiative sœur du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, la ZLECA peut servir à renforcer la mise en œuvre du Plan et à l'ériger en priorité. Par exemple, intégrer la structure institutionnelle de mise en œuvre et du suivi du Plan d'action dans la ZLECA devra stimuler les progrès dans l'exécution de celui-ci, assurer des économies de diversification et éviter les chevauchements institutionnels. Les débouchés créés par la ZLECA encourageront également des investissements publics et privés, ainsi qu'une aide pour le commerce en faveur des initiatives concernant le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain.

Pour tous renseignements additionnels, veuillez contacter:

Centre Africain pour les Politiques Commerciales
Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Avenue Menelik II, BP. 3001, Addis Abeba, Éthiopie
Courriel: luke@un.org ● www.uneca.org/atpc